

我国残障 NGO 现状分析

刘鹏飞

(厦门大学公共事务学院 福建省厦门市 361005)

摘要 改革开放三十年,我国残疾人事业取得了巨大的发展。其中残障 NGO 功不可没。尽管目前我国的助残 NGO 已达到 2 000 多家,但是依然存在身份困境、资金匮乏等诸多问题。为此本文提出了以改进管理体制为核心、依托社区为根本,提高治理能力为手段的改革措施。以期对残障 NGO 的发展提供改进视角。

关键词 NGO 残障 NGO 现状

中图分类号 C913.7

文献标识码 A

文章编号 :1007- 7243(2012)3- 08- 3

一、我国残障 NGO 的现状素描

按照残障 NGO 的独立程度可以将我国现有的残障 NGO 分为两类:一类是 GONGO,另一类是 NGO。对于 GONGO,学界认为是中国社会主义计划经济下的产物,是政府组建、政府参与管理、政府主要拨款的事业单位,诸如残联等。这类组织并不是严格意义上的 NGO 组织,但是却又不完全等同于政府组织。另一类则是完全民间性的 NGO 组织,这类组织按照自身的宗旨去运转,实现自身使命。北京红丹丹、启智特教学校是这类组织的典型代表。

按照助残机构的成立初衷大体可以将现有的残障 NGO 分为以下几类:

首先是在政府倡导和组织下形成的 GONGO 组织,诸如中国残联以及残联领导下的盲人协会、聋人协会、肢残协会、智力残疾人及亲友协会和精神残疾人及亲友协会以及残联的各级组织和残疾人基金会等配套组织。

其次是由残疾人自己成立的组织。这类组织的成立初衷往往是为了实现残障人士自身价值或者服务于残障人事业而成立的,例如北京千手职业技术学校就是这类组织。

再次是由残疾人亲属或者健康人士成立的助残 NGO 组织。残疾人亲属由于其对残障人士的切身感受以及健康人士基于对残障事业的崇尚道德情怀而成立相关的组织。北京新运智儿童养育院便是在著名桥梁专家茅以升的女儿茅于燕教授的倡导下建立的。

据民政部统计,2009 年,我国共有社会团体 22.9 万个,基金会 1 597 个,民办非企业单位 18.2 万个。相比之下,助残机构却相对较少。据相关统计为 2 000 多家。而据

2006 年中国残疾人联合会调查统计,全国各类残障人士的总数为 8 296 万人。截至 2006 年 4 月 1 日,我国残障人士占全国总人口的比例为 6.34%,其中残障人士贫困家庭有 10 589 678 户。各类残障人士的人数及其占残障人士总人数的比例分别是:视力残障 1 233 万人,占 14.86%;听力残障 2 004 万人,占 24.16%;言语残障 127 万人,占 1.53%;肢体残障 2 412 万人,占 29.07%;智力残障 554 万人,占 6.68%;精神残障 614 万人,占 7.40%;多重残障 1 352 万人,占 16.30%。中国对残障人士提供扶贫、康复、教育、就业、保障、维权等方面的工作还相当不完善。

在空间分布上,我国除了 GONGO 在全国各省市均有分布外。残障 NGO 在经济发达地区较多,而经济欠发达的中西部地区则分布较少。其中全国民间残障 NGO 在广东和北京分布最多,而在云南除了州、市建立了残联组织,而市级以下的残疾人组织建设十分不足。而且在城乡分布中也呈现不均衡状态,基于城乡差别,城镇残障 NGO 明显多于农村地区。而我国 30%左右的残疾人生活在城市,约 70%的残疾人则生活在广袤的乡村。农村残障 NGO 的缺失使农村残疾人的服务需求无法满足。而我国在时间范围上,我国的残障 NGO 除了早期的中国残联等 GONGO 诞生于 20 世纪,在有关的调查报告中显示,将近有 50%的残障 NGO 诞生于 21 世纪之后。

另外,我国现有残障 NGO 除了 GONGO 受助于政府资金充足外,民间残障 NGO 的资金来源并未实现多元化。多数 NGO 依靠政府资助和捐款维持生计,接受基金会项目资助的残障 NGO 没有达到多数比例。在人员构成方面,

残障 NGO 中专兼职人员比例差距较大。专职人员较少,而且志愿者未能充分利用是当前我国残障 NGO 存在的一个普遍状况。

二、我国残障 NGO 发展中存在的问题

(一)身份迷失

如果说当前我国 NGO 身份的确定是被龙门挡住的滔滔江水,那么残障 NGO 的则是这滔滔江水中待飞的鲤鱼一样无助。由于我国实行的是双重管理体制,NGO 组织要取得合法的身份就必须找到一个得到政府认可的机构作为业务主管部门,方可在民政部进行注册。而现实情况中很多部门为了避免承担责任而不愿意成为 NGO 组织的业务主管部门。能够找到“婆家”的 NGO 组织少之又少。同时为了加强对 NGO 组织的控制,对民间组织管理过程中采取非竞争性原则即:为避免 NGO 之间展开恶性竞争,禁止在同一行政区域内设立业务范围相同或者相似的 NGO^[1]。如此使取得合法 NGO 身份变得十分困难。因此大量的 NGO 组织不得已选择了注册为企业单位或者在法外生存。

(二)资金匮乏

除了政府支持的残障 NGO 资金状况较好外,当前形势下,资金不足几乎已经成为众多残障 NGO 面临的首要问题之一。有的机构因为经费不足数次搬迁,甚至出现了停电等影响日产运转的现象。由于没有合法的身份,残障 NGO 不能够进行募捐,同时在接受国际捐助方面也受到诸多限制。服务于孤独症儿童的星星雨教育研究所由于采取了工商注册而无法开具公益发票导致很多国际捐助最终流产。同时由于很多残障 NGO 采取的是工商注册,为此在资金不足的情况下,又要承担上沉重的税收负担(因为工商注册就要缴纳相关的营业税和所得税)进一步加剧了残障 NGO 的资金困境。

(三)人才流失严重,志愿者利用不足

目前,残障 NGO 普遍面临着人才资源不足,梯队建设无力的状况。由于资金不足,残障 NGO 给内部员工提供的工资水平无法对人才产生强大的引力,有的残障 NGO 人才流失率达 50%,人才流失现象十分严重。北京启智特教学校在 2006 年初就曾出现了一名康复部部长辞职带走 4 名教师和十几名学生的重大人事变故,给组织的发展产生了严重影响。同时由于人才队伍不稳定,使得组织的人才梯队的建设滞后。人才刚刚成长,便因为诸多因素流向他处,使得人才梯队的持续发展受到阻碍。另一方面,我国残障 NGO 在志愿者资源利用方面也显出不足。少有残障 NGO 组织建立了一套完整的志愿者利用机制,志愿者在人力资

源中比例偏低成为一种通病。

(四)同行业内部交流少、与社区互动不足

在一项民间助残 NGO 调查报告中显示,多数的残障 NGO 组织处于单打独斗的局面。缺乏内部的交流与合作,无法形成合力。这是目前大陆残疾人服务领域共有现象,五彩鹿儿童康复与研究中心对其他的同类机构的了解仅限于“听说”这个层面上,没有建立长期的合作关系。同时与民间组织产生的基础——社区互动不足。因为与社区关系并不融洽,很多残障 NGO 组织的场地问题十分突出。发展过程中因为场地问题而数次搬迁的残障 NGO 比比皆是。同时,跟社区的互动不足也是导致残障 NGO 社会公信度不高,社会认可度低的一个重要原因。

(五)专业化水平不足、社会认可度低

由于人才引进不足,员工流动频繁,诸多残障 NGO 的服务专业化水平不能使社会满意。由于残障领域的服务人才需要较长的培训与教育周期,各个机构往往需要花费很大的人力物力投入专业化建设。而残障 NGO 组织受自身实力限制无法使这一培训机制常态化,影响了自身的专业化建设。另外,由于与同行组织的交流较少,也缺乏对相关领域先进经验的学习与吸收。在北京天赋园智障人士艺术调理康复中心,只有王春红一人可以进行舞动治疗。在新运弱智儿童养育院,现有师资根本无法对 0-3 岁儿童进行日间早期干预,诸如此类现象还有很多。由于专业服务水平的缺陷也必然使得残障 NGO 的社会认可程度低。慧灵智障人士服务中心就发生了一起因为家庭妈妈的疏忽导致学员引火死亡的事故,给慧灵的发展产生了不良影响。

三、可能的改进措施

目前,我国残障 NGO 产生问题的根源在于 NGO 的注册与管理体制,因此要使残障 NGO 获得根本性的突破就必须从改进 NGO 的管理体制着手。同时,残障 NGO 的产生于运作多着附于社区,依托社区也是残障 NGO 发展的一个必然趋势。此外,现有残障 NGO 产生的一些问题也与其自身治理能力不足有关。所以“以改进管理体制为核心、依托社区为根本、提高治理能力为手段”的路径便成为一种可能的选择。具体措施可以分为以下几个方面:

(一)改进管理体制,化解身份困境

双重管理体制限制了诸多真正以服务公益为目的的残障 NGO 的产生与发展。为有效改变众多残障 NGO 因为无法找到“婆婆”而法外生存的局面。必须对现有的 NGO 注册管理体制加以改进。其中“备案制”是一种可行的方案。青岛市对民间组织的管理实行了“备案制”:“从社区建设和发

展的实际出发,统一将街道办事处作为社区民间组织的业务主管单位,再指导培育登记一个社团或民非类组织,将社区备案制民间组织作为其单位会员进行指导管理。有单位的居委会也可登记成立社团或民非类组织,有序的组织管理本社区备案制的民间组织,逐步的构建起社区民间组织一体化的管理体系”^[2]。这种备案制有利于加强残障 NGO 的社区基础,促进残障 NGO 与社区的互动。因此对于残障 NGO 具有较强的适用性。

(二)夯实社区基础、开拓发展路径

家庭疗养仍然是我国残疾人的主要疗养模式。而家庭则是社区的重要组成部分。因此,社区是民间组织活动的重要舞台与基础,民间组织应该是社区公共服务的主要提供者。目前,我国残障 NGO 中,北京慧灵智障人士社区服务机构采取了网络化的社区服务模式,为残疾人提供家庭化、小型化、分散化的服务。通过与北京什刹海街道和景山社区的良好互动,7年间北京慧灵智障人士社区服务机构累计服务学员100多人,取得了较好的社会反响。社区中蕴藏着残疾人的巨大服务需求,而这些则是成为残障 NGO 发展的市场基础。同时,社区能够为残障 NGO 提供场地等其他的硬件支持。残障 NGO 服务残疾人的同时又能够维护社区稳定促进社会和谐,而社区的支持又能促进残障 NGO 的发展。因此,残障 NGO 的社区服务模式可以成为残疾人事业发展的可行性方案。

(三)拓展筹资渠道、增强生存能力

在一项调查报告中,被调查的200多家残障人士服务机构中有65家机构得到过基金会的资金支助,83家机构得到过企业资金的支助,48家机构得到过政府的资金支持,但大多数民间机构的资金主要来源于个人捐资,被调查的机构中有92家是个人捐资建设的。单一的筹资渠道无法为组织的持续发展提供强劲的动力支持。目前,服务收费、个人与企业捐赠是残障 NGO 主要的资金来源,其他资金来源尤其是基金会支持所占比例很小,这与发达国家的状况有很大差别。基金会是民间组织的重要组成部分,其强大的筹资能力能够为残障 NGO 的项目运作提供良好的资金支持。此外,通过政府购买渠道获得政府资助也是目前国外 NGO 获取资金的重要方式,这点非常值得我们借鉴。

(四)加强交流合作、提高专业水平

与同行业的交流与合作可以促进组织之间优势资源的交换与互补,同时师资之间的交流与学习又可以提高组织的服务水平、促进专业化建设。在实践中北京阳光康复中心就与很多的残疾人康复机构保持了良好的合作关系。其中,

阳光康复中心从2004年开始接收北京顺义区特殊教育学校的老师到中心学习整套的教育、管理理念、方法和模式。同时,特殊教育学校领导也帮助阳光康复中心建立了与残联和其他部门的联系。特教学校借助阳光康复中心的专业优势提高了自己的专业服务水平,而阳光康复中心也通过特教学校获得政府的资金支持;双方优势互补实现了良性发展。

四、结语

在我国真正意义上残障 NGO 的发展时间并不长,因此在制度环境并不完善的情况下必然存在着诸多的问题。但是,在我国公民意识的不断觉醒,公民社会的不断发展和“小政府、大社会”的有限政府建设的大背景下,只要合理改善制度环境,协调整合各种力量,同时吸取国外的先进经验。我国的残障 NGO 发展定会突破困境,取得长足的发展。

参考文献:

- [1]王名.《中国的非政府公共部门》[J]《学术论坛》2001(6).
- [2]王名.《中国 NGO 发展现状及其政策分析》[J]《公共管理评论》2007(1).
- [3]王辉.《残障 NGO30 年来的落寞与奋斗》[J]《中国发展简报》2008(40).
- [4]王裕瑞.《草根公益 NGO 的现状与发展》,山东大学硕士论文 2010.
- [5]韩燕.《转型期我国 NGO 现状与发展契机》,《理论学习》,2010(8).

作者简介:

刘鹏飞,男,山东临沂人,厦门大学公共事务学院硕士研究生。

(责任编辑 晓风)